

T-758-82

T-758-82

In re the Interpretation of a Certain Agreement Entered Into Between Canada and Alberta on March 29, 1973

Trial Division, Jerome A.C.J.—Edmonton, June 17; Ottawa, October 28, 1982.

Crown — Contracts — Application pursuant to s. 19 of the Federal Court Act and para. 8 of Agreement between governments of Canada and Alberta for transfer of ownership and management of Bow River and St. Mary's irrigation projects from Canada to Alberta, to resolve controversy over Canada's obligation under Agreement to transfer mineral rights over certain titles in Bow River Project — Language of paras. 3(1) and 1(b) and Sch. B of Agreement clearly requires that Canada transfer to Alberta all interests in land and mineral rights acquired for purposes of Bow River Project, whether or not presently held for that purpose — Para. 3(1) provides that Canada will transfer all rights and interests in real and personal property in Bow River Project to Alberta; para. 1(b) defines Bow River Project as being management, administration and control of all property, real and personal, and all rights and obligations owned, held and enjoyed by Canada within project and owned and used by Canada in association with operation and maintenance of said project as described in Sch. B — Sch. B includes in Project all lands and interests in land held by Canada, including mineral rights (heretofore) under Canada's Bow River Project management — Use of word "heretofore" makes it clear Canada obliged to transfer any mineral rights it owned at time of execution of Agreement and which had been at any previous time under Canada's management for purpose of Bow River Project — Canada originally purchased all land, interest in land and mineral rights in question for purposes related to Bow River Project — Fact that responsibility for mineral titles was removed from the Prairie Farm Rehabilitation Administration, which has overall responsibility for Bow River Project, and transferred to different Ministry, which had no connection with project, is inconsequential — Arrangements were essentially in nature of internal management and do not alter Canada's ownership in titles at date of 1973 Agreement nor do they change purpose for which titles were originally acquired — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 19.

COUNSEL:

D. Friesen and J. A. Pethes for Government of Canada.
A. P. Hnatiuk for Government of Alberta.

SOLICITORS:

Deputy Attorney General for Canada.
Attorney General for Alberta.

Affaire intéressant l'interprétation d'un accord conclu le 29 mars 1973 entre le Canada et l'Alberta

Division de première instance, juge en chef adjoint Jerome—Edmonton, 17 juin; Ottawa, 28 octobre 1982.

Couronne — Contrats — Demande fondée sur l'art. 19 de la Loi sur la Cour fédérale et l'al. 8 de l'Accord conclu entre les gouvernements du Canada et de l'Alberta et tendant au transfert, du premier au second, de la propriété et de la gestion des projets d'irrigation Bow River et St. Mary, en vue de trancher le litige sur l'obligation qu'a le Canada en vertu de l'Accord de transférer des droits miniers relatifs à certains titres de propriété dans le projet Bow River — Il ressort clairement des al. 3(1) et 1b) et de l'ann. B de l'Accord que le Canada doit transférer à l'Alberta tous les droits fonciers et tous les droits miniers acquis aux fins du projet Bow River, qu'ils soient ou non actuellement détenus à cette fin — L'al. 3(1) prévoit que le Canada transmettra à l'Alberta tous ses droits et intérêts dans les biens meubles et immeubles relativement au projet Bow River; l'al. 1b) définit le projet Bow River comme étant la gestion, l'administration et le contrôle de tous biens immobiliers et mobiliers et de tous droits et obligations que détient le Canada dans le cadre du projet, et dont celui-ci fait usage en liaison avec l'exploitation et l'entretien dudit projet conformément à la description donnée dans l'ann. B — L'ann. B inclut dans le projet tous les biens-fonds et intérêts dans ceux-ci que détient le Canada, y compris les droits miniers détenus (jusqu'à présent) dans le cadre de la gestion du projet Bow River — Il ressort de l'emploi de l'expression «jusqu'à présent» que le Canada est tenu de transférer tous les droits miniers qu'il possédait au moment de la signature de l'Accord et dont il avait eu la gestion, antérieurement, aux fins du projet Bow River — Le Canada avait originairement acquis tous les biens-fonds et intérêts dans ceux-ci et les droits miniers en question à des fins se rapportant au projet Bow River — Il est sans importance qu'on ait soustrait la responsabilité pour les droits miniers à l'Administration du rétablissement agricole des Prairies, organisme responsable de la totalité du projet Bow River, et qu'on l'ait transférée à un autre ministère qui n'avait rien à voir avec le projet — Ces arrangements relevaient essentiellement de la gestion interne et ne changent rien au fait que le Canada était propriétaire de ces droits à la date de l'Accord de 1973; ils ne changent pas non plus le but pour lequel ces droits ont, à l'origine, été acquis — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 19.

AVOCATS:

D. Friesen et J. A. Pethes pour le gouvernement du Canada.
A. P. Hnatiuk pour le gouvernement de l'Alberta.

PROCUREURS:

Le sous-procureur général du Canada.
Le procureur général de l'Alberta.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

JEROME A.C.J.: On March 29, 1973, the governments of Canada and Alberta entered into an agreement for the purpose of transferring from Canada to Alberta ownership and management of the Bow River and St. Mary's irrigation projects. This application, contemplated by paragraph 8 of the Agreement and by section 19 of the *Federal Court Act*¹ is to resolve a controversy over Canada's obligation to transfer mineral rights in respect to certain titles in the Bow River Project. Clause 8 of the said Agreement provides that:

8. If any dispute arises as to the interpretation or application of this Agreement in respect to any matter, if the matter in dispute cannot be resolved by the Ministers, Canada and Alberta will by appropriate Agreement submit the questions of fact and law in dispute to the Federal Court of Canada for determination.

Section 19 of the *Federal Court Act* is as follows:

19. Where the legislature of a province has passed an Act agreeing that the Court, whether referred to in that Act by its new name or by its former name, has jurisdiction in cases of controversies,

(a) between Canada and such province, or

(b) between such province and any other province or provinces that have passed a like Act,

the Court has jurisdiction to determine such controversies and the Trial Division shall deal with any such matter in the first instance.

After the 1973 Agreement had been executed but before any actual transfers of land had taken place, the parties were in disagreement over all mineral rights. Accordingly, the first transfer from Canada to Alberta, pursuant to the 1973 Agreement, was of surface rights only. Subsequently, Canada acknowledged the responsibility to include mineral rights where they were jointly held with surface rights and did execute the appropriate transfer. Mineral rights are separately held with respect to forty-nine (49) titles and these remain the subject of controversy. Three (3) such separate mineral titles were acquired by Canada some time after the original acquisition of the land for the Bow River Project and the remaining forty-six

¹ R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10 and amendments thereto.

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par

LE JUGE EN CHEF ADJOINT JEROME: Le 29 mars 1973, les gouvernements du Canada et de l'Alberta ont conclu un accord de cession, du premier au second, de la propriété et de la gestion des projets d'irrigation Bow River et St. Mary. La présente demande, que prévoient le paragraphe 8 de l'Accord et l'article 19 de la *Loi sur la Cour fédérale*¹, tend à faire trancher un litige sur l'obligation qu'a le Canada de transférer des droits miniers relatifs à certains titres de propriété dans le projet Bow River. La clause 8 dudit Accord est ainsi rédigée:

[TRADUCTION] 8. En cas de litige quant à l'interprétation ou à l'application de cet Accord relativement à toute question qui ne peut être tranchée par les Ministres intéressés, le Canada et l'Alberta, par une entente appropriée, saisiront la Cour fédérale du Canada des questions de fait et de droit en litige.

L'article 19 de la *Loi sur la Cour fédérale* est ainsi conçu:

19. Lorsque l'assemblée législative d'une province a adopté une loi reconnaissant que la Cour, qu'elle y soit désignée sous son nouveau ou son ancien nom, a compétence dans les cas de litige

a) entre le Canada et cette province, ou

f b) entre cette province et une ou plusieurs autres provinces ayant adopté une loi au même effet,

la Cour a compétence pour juger ces litiges et la Division de première instance connaît de ces questions en première instance.

g Après signature de l'Accord de 1973, mais avant tout transfert réel de biens-fonds, un différend survint entre les parties quant à tous les droits miniers. Le premier transfert du Canada à l'Alberta, en vertu de l'Accord de 1973, ne portait donc que sur des droits de superficie. Par la suite, le Canada a reconnu l'obligation d'inclure des droits miniers lorsqu'ils étaient conjointement détenus avec des droits de superficie, et il a effectivement signé l'acte de transfert approprié. Les droits miniers sont séparément détenus en ce qui concerne quarante-neuf (49) titres de propriété, et ceux-ci font l'objet du litige. Les droits miniers distincts relatifs à trois (3) de ces biens-fonds ont été acquis par le Canada quelque temps après

¹ S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, modifié.

(46) were acquired at the same time but subsequently placed under the direction and management of a Ministry which was not involved in any way with the Bow River Project or with the execution of the 1973 Agreement. The question to be resolved in this application is whether the Agreement of March 29, 1973, requires Canada to transfer to Alberta any or all of these forty-nine (49) mineral titles. After careful consideration of the evidence and of representations made by counsel for the parties at Edmonton on June 17, 1982, I have reached the conclusion that the Agreement does require Canada to make such a transfer.

Paragraph 3(1) of the 1973 Agreement is as follows:

Canada will transfer to Alberta all of Canada's rights and interest in property, real and personal, including accounts receivable of the Bow River and St. Mary Projects and Alberta agrees to accept the management, administration and control of all Canada's rights, title and interest in the Bow River and St. Mary Projects as of and from the 1st of April, 1973 or such other date that the Ministers may agree to prior to the 1st of April, 1974.

Paragraph 1(b) of the Transfer Agreement defined the Bow River Project in the following terms:

'Bow River Project' means the management, administration and control of all canals, reservoirs and other irrigation works held by Canada, from the point of intake on the Bow River in Section 31, Township 21 and Range 25, West of the 4th Meridian in the Province of Alberta, to and including the irrigation works in the Hays District bounded on the east by the Bow River in Townships 12 and 13 in Range 12, West of the 4th Meridian, together with all property, real and personal, and all rights and obligations owned, held and enjoyed by Canada within the said Bow River Project area and owned and used by Canada in association with the operation and maintenance of the said project, as further described in Schedule 'B' attached.

Schedule "B" to the Transfer Agreement reads as follows:

BOW RIVER PROJECT

(i) All the lands and interests in land held by Canada including rights of way, easements, licences of occupation and mineral rights (heretofore) under Canada's Bow River Project management, and as shown on Plan No. R623 attached hereto;

(ii) All choses-in-action which Canada is entitled to enforce or enjoy arising from its operation of the said project;

l'acquisition initiale des biens-fonds pour le projet Bow River, et les quarante-six (46) restants ont été acquis en même temps, mais ils ont été par la suite placés sous le contrôle et la gestion d'un ministère qui n'était nullement impliqué dans le projet Bow River ni dans l'application de l'Accord de 1973. La question à trancher en l'espèce est de savoir si l'Accord du 29 mars 1973 exige du Canada qu'il transfère à l'Alberta les droits miniers relatifs à ces quarante-neuf (49) titres de propriété ou à certains d'entre eux. Après examen attentif des éléments de preuve et des observations faites par les avocats des parties à Edmonton le 17 juin 1982, j'arrive à la conclusion qu'en vertu de l'Accord, le Canada est effectivement tenu d'effectuer un tel transfert.

L'alinéa 3(1) de l'Accord de 1973 est ainsi rédigé:

[TRADUCTION] Le Canada transmettra à l'Alberta tous ses droits et intérêts dans les biens immeubles et meubles, notamment les comptes à recevoir, relativement aux projets Bow River et St. Mary, et l'Alberta s'engage à accepter la gestion, l'administration et le contrôle de tous les droits, titres de propriété et intérêts que le Canada détient dans les projets Bow River et St. Mary au 1^{er} avril 1973 ou à toute autre date dont les Ministres peuvent convenir avant le 1^{er} avril 1974.

L'alinéa 1b) de l'Accord de cession définit le projet Bow River en ces termes:

[TRADUCTION] 'Le projet Bow River' signifie la gestion, l'administration et le contrôle de tous les canaux, réservoirs, et autres travaux d'irrigation que possède le Canada, du point de prise d'eau dans la rivière Bow dans la partie 31, canton 21, rang 25, à l'ouest du 4^e méridien de la province d'Alberta, jusqu'aux travaux d'irrigation et y compris ceux-ci, dans le district de Hays limité à l'est par la rivière Bow, dans les cantons 12 et 13, rang 12, à l'ouest du 4^e méridien, ainsi que de tous biens immobiliers et mobiliers, droits et obligations que détient le Canada dans la région dudit projet Bow River et dont celui-ci fait usage en liaison avec l'exploitation et l'entretien dudit projet, conformément à la description plus détaillée dans l'annexe 'B' ci-jointe.

L'annexe «B» de l'accord de cession est ainsi rédigée:

[TRADUCTION] LE PROJET BOW RIVER

(i) Tous les biens-fonds et intérêts dans ceux-ci, y compris les servitudes de passage, les servitudes foncières, les permis d'occupation et les droits miniers que le Canada détient (jusqu'à présent) dans le cadre de la gestion du projet Bow River, et tel qu'il est indiqué au plan n° R623 joint en annexe;

(ii) Tous les droits incorporels que le Canada peut faire valoir, ou dont celui-ci peut jouir par suite de son exploitation dudit projet;

(iii) All and sundry the property of Canada, real and personal, and interests in lands within the Project area sold by Canada under Agreement for Sale;

(iv) All those assets owned and used by Canada in association with the operation and maintenance of the project and being: all distribution facilities for the supply and distribution of water; all buildings, shops, machinery, equipment, tools and instruments owned and used by Canada in the repair, maintenance and operation of the said Project; the stores and inventory owned and used by Canada for the said Project; grain and feed on land; the benefits of any and all agreements for the sale of lands, leases, permits and for the distribution of water to users within the Project.

I do not find the language of these paragraphs either vague or ambiguous. Paragraph (i) of Schedule "B" places Canada under the clear obligation to transfer all interests in land and all mineral rights under Canada's management for the Bow River Project. Without the bracketed word "heretofore" in paragraph (i) of Schedule "B", there might be some question whether Canada's obligation would go beyond those interests or rights actually held for that purpose at the time of the execution of the agreement, but the presence of the word "heretofore" removes any possibility for doubt. It can only mean that Canada is obliged to transfer any mineral rights which it owned at the time of the execution of the agreement and which had been at any previous time under Canada's management for the purpose of the Bow River Project.

Canada's original acquisition of the Bow River Project took place by Agreement dated July 14, 1950, whereunder Canada acquired from the Canada Land and Irrigation Company Limited an irrigation project in the Province of Alberta which included the Bow River Project. In paragraph 4 of the Agreement Canada bought "... the undertaking of the company ...", and in paragraph 5 the term "undertaking" was defined to include "(a) all of the land and interests in land held by the company including rights of way, licences of occupation and mineral rights". Of the mineral rights thus acquired by Canada, all but forty-six (46) were in relation to certificates of title for both surface and mineral rights, but there is no indication that the purpose of acquisition by Canada of the forty-six (46) separate mineral titles was in any way different from the purpose of the balance of the acquisition. All titles were acquired for the purpose of the Bow River Project. Similarly, with

(iii) La totalité des biens du Canada, immeubles ou meubles, et tous les intérêts dans ceux-ci dans la région du projet, vendus par le Canada en vertu de l'accord de vente;

(iv) Tous les biens appartenant au Canada et dont fait usage ce dernier en liaison avec l'exploitation et l'entretien du projet, savoir: toutes les installations de distribution d'eau; toutes les constructions, tous les ateliers, matériel, équipement, outils et instruments appartenant au Canada et dont fait usage ce dernier dans la réparation, l'entretien et l'exploitation dudit projet; les entrepôts et les stocks appartenant au Canada et dont fait usage ce dernier pour ledit projet; le grain et la provende se trouvant sur les terres; les avantages tirés de tout accord pour la vente de terres, la location, l'octroi de permis et pour la distribution d'eau aux usagers dans le cadre du projet.

Je ne trouve le langage de ces alinéas ni vague ni ambigu. En vertu de l'alinéa (i) de l'annexe «B», Canada est clairement tenu de transférer tous les droits fonciers et tous les droits miniers qu'il détient aux fins de la gestion du projet Bow River. Sans les mots mis entre parenthèses «jusqu'à présent», on pourrait se demander si l'obligation du Canada pourrait s'étendre au-delà des intérêts ou droits réellement détenus à cette fin au moment de la signature de l'Accord, mais la présence des mots «jusqu'à présent» dissipe tout doute possible. Ils ne peuvent que signifier que le Canada est tenu de transférer tous les droits miniers qu'il possédait au moment de la signature de l'Accord et dont il avait eu la gestion, antérieurement, aux fins du projet Bow River.

L'acquisition par le Canada du projet Bow River remonte à l'Accord du 14 juillet 1950, en vertu duquel le Canada a acheté à Canada Land and Irrigation Company Limited un projet d'irrigation dans la province d'Alberta, lequel comprenait le projet Bow River. En vertu de l'alinéa 4 de l'Accord, le Canada achetait [TRADUCTION] «... l'exploitation de la société...», et, aux termes de l'alinéa 5, le mot «exploitation» comprend [TRADUCTION] «a) tous les biens-fonds et droits fonciers que détient la société, notamment les servitudes de passage, les permis d'occupation et les droits miniers». Des droits miniers ainsi acquis par le Canada, tous, sauf dans quarante-six (46) cas, se rattachaient à des certificats de titres comprenant tant les droits de superficie que les droits miniers, mais rien n'indique que le but de l'acquisition par le Canada des droits miniers distincts relatifs aux quarante-six (46) titres de propriété était, de quelque façon que ce soit, différent de

the remaining three (3) separate mineral titles. These were acquired by Canada from sources other than the Canada Land and Irrigation Company Limited, but that fact does not in any way alter Canada's purpose in the acquisition. It was equally for the purposes related to the Bow River Project.

Counsel for the Crown made reference to the fact that after these acquisitions, responsibility for the Bow River Project fell to the Prairie Farm Rehabilitation Administration which was initially within the Department of Agriculture and later within the Department of Regional Economic Expansion. Responsibility for the forty-nine (49) separate mineral titles, however, was transferred to a different Ministry and in March of 1973 was under the management of the Department of Northern Affairs and Natural Resources which was charged by statute with responsibility for Canada's interest in mineral rights. I also note that this latter Ministry had no involvement at any time with the Bow River Project and that the 1973 Agreement, which is in issue here, was not executed by a Minister responsible for Northern Affairs and Natural Resources, but solely on behalf of Canada by the Minister of Regional Economic Expansion. I consider these arrangements to be essentially in the nature of internal management. They do not alter Canada's ownership of these titles at the date of the 1973 Agreement. Neither do they change the purpose for which these titles were originally acquired by Canada.

To repeat, the language of the 1973 Agreement is neither vague nor ambiguous. It requires Canada to transfer mineral rights which it acquired for the purposes of the Bow River Project. The forty-nine (49) separate mineral titles were owned by Canada at the date of the 1973 Agreement and had been acquired for the purpose of management of the Bow River Project and I therefore conclude that it is Canada's obligation under the 1973 Agreement to transfer these forty-nine (49) separate titles to Alberta.

No reference was made by counsel to the question of costs and I am not aware if the agreement between the parties for the resolution of this con-

celui du reste de l'acquisition. Tous les droits ont été acquis aux fins du projet Bow River. Il en est de même des droits miniers distincts relatifs aux trois (3) titres de propriété. Le Canada les a achetés à d'autres que Canada Land and Irrigation Company Limited, mais ce fait ne modifie nullement le but du Canada dans l'acquisition. L'acquisition s'est effectuée également aux fins du projet Bow River.

L'avocat de la Couronne fait mention du fait qu'après ces acquisitions, l'organisme responsable du projet Bow River était l'Administration du rétablissement agricole des Prairies qui, à l'origine, relevait du ministère de l'Agriculture et, plus tard, du ministère de l'Expansion économique régionale. La responsabilité pour les droits miniers distincts relatifs aux quarante-neuf (49) titres de propriété a toutefois été transférée à un autre ministère et, en mars 1973, relevait de la gestion du ministère du Nord canadien et des Ressources nationales auquel la loi confie la responsabilité des intérêts canadiens dans les droits miniers. Je signale aussi que ce dernier Ministère n'a, à aucun moment, été impliqué dans le projet Bow River et que l'Accord de 1973, qui est en litige en l'espèce, n'a pas été signé par le ministre responsable du Nord canadien et des Ressources nationales, mais uniquement au nom du Canada par le ministre de l'Expansion économique régionale. Je considère ces arrangements comme relevant essentiellement de la gestion interne. Ils ne changent rien au fait que le Canada était propriétaire de ces droits à la date de l'Accord de 1973. Ils ne changent pas non plus le but pour lequel le Canada a, à l'origine, acquis ces droits.

Encore une fois, le texte de l'Accord de 1973 n'est ni vague ni ambigu. Il exige du Canada qu'il transmette les droits miniers qu'il a acquis aux fins du projet Bow River. Les droits miniers distincts relatifs aux quarante-neuf (49) titres de propriété appartenaient au Canada à la date de l'Accord de 1973 et avaient été acquis aux fins de la gestion du projet Bow River, et je conclus donc qu'en vertu de l'Accord de 1973, le Canada est tenu de transmettre à l'Alberta les droits miniers distincts relatifs à ces quarante-neuf (49) titres de propriété.

Les avocats n'ont nullement soulevé la question des dépens, et je ne sais pas si l'accord conclu par les parties pour trancher le présent litige contient

troversy contains any special arrangements in that regard. It is my view that since the controversy was resolved in favour of Alberta, costs should be awarded to the Government of Alberta, but if the parties wish to make further submissions in that regard, I will hear them.

a des dispositions spéciales à cet égard. J'estime que puisque le litige a été tranché en faveur de l'Alberta, les dépens devraient être adjugés au gouvernement de l'Alberta; mais si les parties désirent faire d'autres observations à ce sujet, je les entendrai.